

Vergaderjaar 2007–2008

30 128

Grotestedenbeleid 2005–2009

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2007

In het kader van het Grotestedenbeleid (GSB III) zijn voor de periode 2005–2009 met 31 steden afspraken gemaakt. Onlangs is een midterm review (MTR) uitgevoerd, bedoeld om inzicht te geven in de tussenstand van deze afspraken.

In deze brief beschouw ik de uitkomsten van de MTR. Ik doe dat door in te gaan op de realisatie van de GSB III-doelstellingen tot op heden en de effectiviteit van de in dat kader genomen beleidsmaatregelen. In samenhang hiermee ga ik in op (beperkte) aanpassingen in prestatieafspraken en aanvullende acties voor de resterende GSB III-periode. Deze MTR volgt op de beleidsdoorlichting van het GSB/ISV. Over de uitkomst van deze beleidsdoorlichting, die betrekking had op de periode 1995–2006, heb ik uw Kamer deze zomer geïnformeerd.¹

Bij de start van het Kabinet is besloten meer integraal te gaan werken. Hiervoor zijn twee programmaministers benoemd: de minister voor Jeugd en Gezin en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Daarnaast is op kabinetsniveau een pijlerstructuur geïntroduceerd, waardoor bijvoorbeeld op het terrein van de sociale samenhang de onderlinge afstemming tussen beleidsterreinen wordt bevorderd. In dat kader heeft het Kabinet – in aanvulling op GSB III – het initiatief genomen tot een extra impuls in de vorm van een actieve, samenhangende aanpak in 40 aandachtswijken. Dit Kabinet zet daarnaast in op een groot aantal maatregelen die eveneens bijdragen aan de aanpak van stedelijke opgaven, zowel op sociaal, economisch als fysiek terrein. Het betreft hier zowel sectorale maatregelen als een aantal integrale programma's. Deels zijn het financiële intensive-ringen, maar zeker ook belangrijke vernieuwingen in aanpak. Genoemd kunnen worden het Participatiefonds, het Programma Jeugd en Gezin, armoedebestrijding, het Deltaplan inburgering, het Project veiligheid begint bij voorkomen, het Actieplan polarisatie en radicalisering, de werk/leerplicht tot 27 jaar, investeringen in het onderwijs, het Urgentieprogramma Randstad en de verbreding van het MIT tot het MIRT(Meerjarenpro-

¹ TK 2007, 30 983, nr. 2.

gramma infrastructuur, ruimte en transport). Zij maken deel uit van het Beleidsprogramma 2007–2011 van het Kabinet.

In lijn met het Regeerakkoord zal het Kabinet zich – mede op basis van de uitkomsten van deze midterm review – op korte termijn beraden op de vraag op welke wijze stedenbeleid na 2009 kan worden ingericht. Als uitgangspunt geldt dat een nieuw stedenbeleid toegevoegde waarde dient te hebben op genoemde initiatieven uit het Beleidsprogramma 2007–2011. Overeenkomstig het bestuursakkoord «Samen aan de slag» van Rijk en gemeenten is decentralisatie van financiële middelen van het huidige GSB III bovendien een belangrijk aandachtspunt. De taakgroep bestuursakkoord gemeenten zal zich ook hierover buigen.

Uitkomsten Midterm Review Grotestedenbeleid III

In het beleidskader GSB III is de volgende missie opgenomen: «Samenwerken aan krachtige steden waarbij zichtbare resultaten worden geboekt met een minimum aan bureaucratie. Rijk en steden willen komen tot een stad, die veilig is en die tevens voldoet aan de – steeds hogere – eisen van bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten. Het streven is een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties en een hechte sociale samenhang. Een stad die werk biedt aan wie dat zoekt».

Er zijn vijf overkoepelende outcomedoelen geformuleerd. Ter invulling hiervan zijn circa 50 prestatieafspraken gemaakt tussen Rijk en de steden GSB III is net als voorgaande GSB-perioden programmatisch van opzet. De middelen zijn verdeeld middels drie brededoeleutkeringen (BDU's), te weten Sociaal, Integratie en Veiligheid (SIV), Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en Economie.

Hieronder ga ik in op de bereikte maatschappelijke effecten, de voortgang op de prestatieafspraken tussen Rijk en steden en de effectiviteit van de aanpak. De bevindingen zijn gebaseerd op een aantal studies. Een overzicht van deze studies vindt u als bijlage 1 bij deze brief.¹ De stand van zaken sluit ik af met de lessen en acties voor de resterende GSBIII-periode. Deze lessen worden tevens gebruikt voor het formuleren van de uitgangspunten van het stedelijk beleid na 2009.

Maatschappelijke effecten (outcome)

Het doel van GSB III is om de steden sociaal, fysiek en economisch te verbeteren door:

1. de verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid;
2. de verbetering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving;
3. de verbetering van de sociale kwaliteit van de samenleving;
4. het binden van midden- en hoge inkomens;
5. het vergroten van de economische kracht.

Een overzicht van de ontwikkelingen op deze doelstellingen is opgenomen in bijlage 2.¹ Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

Lichte verbetering G31...

Op de outcomedoelen laten steden gemiddeld een licht positieve trend zien tussen 2005 en 2007. Mensen in de grote steden zijn zich sinds de start van GSB III veiliger gaan voelen en zijn minder vaak slachtoffer van inbraak, fietsendiefstal, autodelicten, zakkenrollerij en geweldsdelicten. Verder laten met name de G4 een verbetering zien van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving. De sociale kwaliteit van de samenleving en het aandeel midden- en hoge inkomens zijn vrijwel gelijk gebleven. Na een jarenlange uittocht van de midden- en hoge inkomens slagen steden er

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beter in ze vast te houden. De economische kracht van steden, uitgedrukt in een rapportcijfer voor ondernemingsklimaat, is gemiddeld genomen onveranderd. Tot slot was er gemiddeld genomen sprake van groei in het bruto stedelijk product.¹

Echter, steden verschillen onderling sterk...

Op het gebied van leefbaarheid en veiligheid verbeteren de G4 zich sterker dan de G27. Hier komt bijvoorbeeld het stevig ingezette veiligheidsbeleid van Rotterdam tot uitdrukking in de cijfers. Bij de sociale kwaliteit daalt met name de arbeidsparticipatie in de G4 licht terwijl de G27 gemiddeld een stijging laten zien. Bovendien zijn de verschillen tussen individuele steden groot. Zo loopt bijvoorbeeld het percentage van de bevolking dat zich onveilig voelt uiteen van 11% tot 40%.

En steden blijven nog steeds achter bij het landelijk gemiddelde...

De landelijke referentiecijfers – voor zover beschikbaar – laten zien dat de steden in 2007 nog steeds een achterstand hebben op het landelijk gemiddelde. Dit geldt voor onveiligheidsgevoelens en sociale kwaliteit in de G31 en verloedering in de G4. De arbeidsparticipatie in de G27 stijgt, net als landelijk, maar is nog altijd lager dan het landelijk gemiddelde. De arbeidsparticipatie van de G4 is inmiddels onder het landelijk gemiddelde gedaald, maar is desondanks hoger dan die van de G27.

Bovendien nemen de verschillen binnen steden toe!

De laatste jaren is ook *binnen* steden een toename van verschillen tussen kansarmen en kansrijken te zien², de segregatie stijgt. In de meeste steden is de segregatie groter dan gemiddeld in Nederland. Bovendien neemt deze toe. Zo is het verschil tussen wijken met veel en wijken met weinig langdurig werklozen groter geworden.

Resultaatafspraken tussen Rijk en steden (output)

Rijk en steden hebben in voor de GSBIII-periode afrekenbare prestatieafspraken gemaakt op sociaal, fysiek en economisch terrein. Het Rijk faciliteert de steden bij het realiseren van deze doelstellingen. Zo levert het Rijk in de GSB III-periode een financiële bijdrage in drie brededoeluitkeringen (BDU's), samen € 4,4 miljard voor de hele GSBII-periode. De steden kiezen zelf hoe zij deze middelen inzetten voor het bereiken van de outputdoelen. De colleges van B&W hebben daartoe een meerjaren ontwikkelingsprogramma GSB opgesteld, in afstemming met betrokken lokale en regionale partijen. Het stedelijk programma wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Het Rijk heeft ook andere financiële en niet-financiële afspraken met de steden gemaakt ter ondersteuning van het uitvoeren van programma's. Daarbij gaat het om het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving, het beschikbaar stellen van kennis en ervaring, en ondersteunende sectorale beleidsprogramma's. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de stand van zaken op de prestatieafspraken en de overige inzet van het Rijk.

Prestatieafspraken

De meeste prestatieafspraken liggen op koers. Sommige lopen achter, omdat de realisatie ervan meer tijd kost dan verwacht. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de herstructurering van bedrijventerreinen. In bijlage 3 is een overzicht van prestatieafspraken opgenomen.

In het ISV domein vraagt de achterblijvende woningproductie van een aantal steden om aandacht. Het achterblijven van de productie komt

¹ Gebaseerd op gegevens voor 2004–2005, meer actuele gegevens ontbreken.

² Zie TK 2007, 30 983, nr. 2.

landelijk in meerdere regio's voor. Ik heb daarvoor een maatregelenpakket opgesteld, waarover ik u in mijn brief van 22 november jl. heb geïnformeerd.

Als onderdeel van de MTR konden Rijk en steden prestatieafspraken bijstellen. Bijvoorbeeld vanwege verkeerde aannames bij de start of vanwege voortschrijdend inzicht. Dit heeft geleid tot de volgende wijzigingen.

Vereenvoudiging (minder bureaucratie)

Om bureaucratie bij de eindverantwoording te voorkomen is een aantal indicatoren in de BDU SIV geschrapt:

- de uitsplitsing naar allochtoon en autochtoon voorschoolse educatie en voortijdig schoolverlaters;
- de afspraken (en uitsplitsing naar allochtoon en autochtoon) bij veelplegers;
- de afspraken over de aanpak huiselijk geweld.

De relevante beleidsinformatie op deze indicatoren moet nog steeds worden aangeleverd en het Rijk kan de stad op het bereikte resultaat aanspreken.

Aanpassingen in de BDU Sociaal, Integratie en Veiligheid (SIV)

In het sociale domein is een beperkt aantal aanpassingen doorgevoerd. Dit heeft in de eerste plaats te maken met de gegevensverzameling. Zo is bijvoorbeeld bij voortijdig schoolverlaten de registratie verbeterd sinds de invoering van het onderwijsnummer. Als gevolg daarvan zijn de ambities van een aantal steden bijgesteld.

Daarnaast zijn de doelstellingen en ambities op het terrein van maatschappelijke opvang bij de G4 gelijkgeschakeld met die uit het Plan van aanpak Maatschappelijke Opvang¹ dat het vorige kabinet heeft opgesteld. Dit kabinet wil met de andere steden een soortgelijke afspraak maken.

Tot slot zijn de volgende nieuwe geldstromen toegevoegd aan de BDU SIV, waarover tot en met 2009 (prestatie)afspraken met steden zijn gemaakt: Meedoen allochtone jeugd door sport, Voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren, Sociale herovering, Openbare geestelijke gezondheidszorg, Onderwijsachterstandenbeleid, Volwasseneneducatie en Inburgering.

Aanpassingen in de BDU ISV

In het ISV zijn geen ambities gewijzigd. Met een aantal steden is een extra maatregelenpakket ter verbetering van de luchtkwaliteit afgesproken.

Aanpassingen BDU Economie

Binnen de BDU Economie zijn nauwelijks aanpassingen gedaan. Alleen bij het aantal hectare te herstructureren bedrijventerreinen is in een beperkt aantal steden afgesproken de doelstelling bij te stellen.

Overige rijksinzet

De uitvoering van de afspraken die het Rijk in maart 2005 met de steden heeft gemaakt over de «overige rijksinzet» ligt op koers. Het betreft onder andere de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, het Impulsbudget ISV, het Actieplan Cultuurbereik, het Actieplan Veilig Ondernemen, en het Actieplan Bedrijventerreinen. Ook de afspraak om een meetinstrument te maken voor het volgen van de ontwikkelingen op wijk-niveau is in uitvoering. Dit instrument zal ook worden benut voor de 40 wijkenaanpak. Het Rijk heeft verder, samen met de steden, de kennis-

¹ Dit Plan van aanpak heeft betrekking op maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg.

verspreiding in de GSB III-periode een stevig fundament gegeven via het Kenniscentrum Grote Steden (inmiddels onderdeel van het NICIS). Tot slot werken Rijk en steden gezamenlijk aan de aanpak van het Europees stedelijk beleid.

Aanpak (bestuurlijk arrangement)

Belangrijke onderdeel van GSB III zijn de brede doeluitkeringen. Deze hebben een aanzet gegeven tot ontschotting en op gemeentelijk niveau programmasturing mogelijk gemaakt. In de praktijk blijkt de beleidsruimte echter beperkt, vooral door de gedetailleerde prestatieafspraken waarover verantwoording afgelegd moet worden. Dat geldt in het bijzonder voor de BDU SIV.

De ontschotting heeft wel een bijdrage geleverd aan het verminderen van de bureaucratische lasten, omdat de verantwoording per BDU loopt en niet per regeling. In dit kader zijn tijdens GSB III ook geen nieuwe afzonderlijke regelingen opgesteld en is de omvang van de BDU SIV vergroot van ruim € 2 miljard tot ruim € 3 miljard. Ook is het principe single audit/single information van toepassing op de drie BDU's. Dat wil zeggen: eenmalige verantwoording in 2010 over de behaalde prestaties via de gemeenterekening. Desondanks vinden steden de bureaucratische lasten hoog. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat deze lasten slechts 0,5% van het subsidiebedrag zijn. Dit blijft ver onder de norm van 5% die de Adviescommissie toetsing administratieve lasten (Actal) hanteert bij het beoordelen van nieuwe wetsvoorstellen.

Lessen en acties gericht op 2008–2009

Op basis van de MTR kom ik tot de volgende lessen en acties voor de resterende GSB-periode:

Meer aandacht voor de samenhang tussen maatschappelijke effecten

Empirisch onderzoek¹ heeft inzicht gegeven in de wijze waarop maatschappelijke effecten samenhangen. Het onderzoek maakt duidelijk hoe verschillende beleidsterreinen elkaar beïnvloeden. Op die manier kan de integrale aanpak verbeterd worden. Zo blijkt bijvoorbeeld dat leefbaarheid en veiligheid in sterke mate afhankelijk zijn van arbeidsparticipatie en daarmee indirect van de lokale economie, onderwijs en de bevolkings-samenstelling. Daarnaast hebben ook de fysieke leefbaarheid (woon-omgeving), stedelijkheid, milieu en bereikbaarheid een effect op de leefbaarheid en veiligheid. Per stad lijkt het in de toekomst mogelijk te zijn een beeld te geven van deze onderlinge samenhang. Ik ben voornemens dit instrument verder te ontwikkelen en deze «stadsfoto» te gebruiken als basis voor gesprekken met steden.

Hoe kunnen we de effectiviteit in de uitvoering vergroten?

De afspraken in het kader van GSB III richtten zich vooral op het «wat». Ik wil de aandacht meer verleggen naar het «hoe». Het gaat daarbij vooral om de vraag hoe lokale partijen tot een meer effectieve aanpak kunnen komen. Ik ben daarom voornemens om de komende twee jaar *experimenten* te ondersteunen die uitvoering en beleid meer bij elkaar brengen, zoals het project *Aanval op de uitval in de G27*.²

Verbetering kennisuitwisseling.

De kennisuitwisseling tussen (Rijk en) steden blijft van cruciaal belang om om meer inzicht in stedelijke problematiek te krijgen en daarmee de aanpak te verbeteren. Het NICIS zal daarom de aanbevelingen uit de tussenevaluatie op pakken:

- Verbetering van de dialoog met de stakeholders;

¹ Naar een analysemodel voor de stad, Atlas voor Gemeenten; december 2007.

² Aanval op de Uitval is een strategisch innovatietraject van de G27 dat eind 2005 is gestart. Met experimentele projecten wordt geprobeerd meer mensen (die dreigen uit te vallen) mee te laten doen aan de samenleving. Oplossingen worden vooral gevonden in betere samenwerking en in een duidelijke regisserende functie van één van de partijen. Aanval op de uitval wordt mede gefinancierd door GSB.

- Verbetering van het bereik van de kennisverspreidingsproducten bij de gemeenten en departementen;
- Verbetering van de dienstverlening voor beleidsvoorbereiding en -evaluatie aan de departementen.

Er zijn meerdere instellingen (waaronder KEI en SEV) actief op het terrein van het grotestedenbeleid en de komende maanden zal ik mij inspannen om er voor te zorgen dat de activiteiten van deze instellingen beter op elkaar worden afgestemd.

Tot slot

Ik zal u in het voorjaar van 2008 informeren over de invulling van een nieuw stedenbeleid na 2009. Daarin verwerk ik ook mijn reactie op het SER-advies «Lissabon in de wijk».

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar